

LES ETRANGERS ET LES ELECTIONS EN BELGIQUE¹

par

Francis DELPÉRÉE

Professeur à la Faculté de Droit de

l'Université Catholique de Louvain

et aux Facultés Saint Louis

Le problème de la participation des étrangers aux élections qui peuvent se dérouler en Belgique est au coeur d'un ensemble de discussions qui animent les milieux politiques et juridiques. La perspective des élections dites européennes au suffrage universel en ranime encore, s'il le fallait, l'actualité.

Une solution simple a été proposée : octroyer le droit de vote aux étrangers pour les élections communales. Une date précise a même été avancée : octobre 1982, qui doit voir le renouvellement des conseils communaux actuels.

Une méthode a pu être esquissée - car il ne suffit pas d'accréditer l'idée, il faut encore la traduire dans les dispositions adéquates - : soit modifier la loi électorale communale, soit réviser la Constitution et tirer parti pour ce faire du mouvement de restructuration qui est appelé à transformer l'Etat dans les cinq ou dans les dix années qui viennent.

Pour poser et pour résoudre correctement ces divers problèmes, il paraît essentiel de rappeler, d'abord, les principes constitutionnels qui, en droit belge, commandent la matière. Il faut ensuite préciser quel est l'état exact de la législation électorale pour indiquer, au double plan de l'électorat et de l'éligibilité, les situations respectives des nationaux et des étrangers ; peut-être celles-ci sont-elles moins antinomiques qu'il ne pourrait paraître à première impression. Il faut montrer enfin selon quelles techniques cet état de droit pourrait être modifié, à supposer que la situation existante paraisse peu satisfaisante eu égard à des impératifs de politique juridique ou à des considérations d'ordre pratique.

Principes, réalisations, modalités de réforme. Tels sont les trois thèmes qui retiennent l'attention dans ce rapport.

§ 1.- Les principes de la Constitution.

Le fait a été relevé à de multiples reprises. La Constitution du 7 février 1831, fidèle en cela au texte et

à l'esprit de la loi fondamentale du Royaume des Pays-Bas, n'a pas ignoré les étrangers.

Se démarquant de constitutions plus récentes, et sans doute plus nationalistes, la Constitution belge n'a pu, en effet, s'empêcher de constater l'état de division de la société internationale et le phénomène de multiplicité des nationalités qui en résultait. Mais elle a fait plus. Soucieuse d'assurer la coexistence au sein d'un même Etat d'individus qui se trouvent dans des situations juridiques différentes - les uns sont les nationaux de l'Etat, les autres possèdent la nationalité d'un autre Etat (ou ne possèdent, tels les apatrides, la nationalité d'aucun Etat) et sont donc étrangers -, elle a été conduite à énoncer les principes d'un véritable statut des étrangers en Belgique.

Non pas que la Constitution belge, comme on le répète si souvent, ait organisé un véritable droit à l'hospitalité ; elle permet, au contraire, d'établir des règles contraignantes en ce qui concerne l'entrée des étrangers, leur séjour ou leur établissement en Belgique. Les terres d'accueil se définissent rarement dans les textes juridiques. Elles se reconnaissent plutôt aux traditions d'hospitalité d'un peuple et aux modes de comportement des autorités politiques et administratives, spécialement en matière d'asile politique.

La Constitution belge procède autrement. Elle organise pour l'étranger - pour celui qui "se trouve sur le territoire de la Belgique" et qui remplit donc les conditions prévues à cet effet par les lois et les règlements - un statut. Il est fait, dans ses grandes lignes, de protections et d'interdictions.

Le régime de protections trouve à se concrétiser dans l'article 128 de la Constitution : "Tout étranger qui se trouve sur le territoire de la Belgique jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi".

Pareil régime assimile l'étranger au Belge. Protection lui est donc assurée de manière complète - dans sa personne comme dans ses biens - et de manière automatique - sans que l'étranger ne doive remplir d'autres conditions que celles mises à son accès ou à son séjour en Belgique -.

Protection lui est aussi assurée par la référence que la Constitution fait à la loi : si des exceptions sont concevables, elles doivent être l'oeuvre du législateur ; elles ne sauraient au surplus porter que sur des points limi-

¹ Communication au Colloque sur la participation des ressortissants étrangers aux élections municipales dans les pays de la Communauté Economique Européenne (Louvain-la-Neuve, 28 février 1978). Les actes du colloque ont été publiés par la revue trimestrielle du "Centro Studi Emigrazione" de Rome (11, Via Calandrelli - Roma) : Studi Emigrazione - Etudes Migrations, n° 49, 175 pages.

tés, les dérogations ne pouvant aller jusqu'à vider le principe constitutionnel de son contenu.

Mais qu'est-ce que "la protection accordée aux personnes et aux biens" ? Sans entrer dans le détail de la question, il faut y voir sans doute les garanties que la Constitution énumère, dans son titre II, lorsqu'elle consacre au profit "des Belges" un ensemble de droits qui les touchent, telle la sûreté, dans leur personne ou, telle la propriété, dans leurs biens. Il faut y ajouter les droits reconnus par la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que ceux consacrés par d'autres instruments internationaux à l'avantage de telle catégorie d'étrangers ou à celui des étrangers de telle nationalité. Il faut aussi relever les droits économiques, sociaux et culturels que la loi belge ou que les accords internationaux peuvent proclamer et assurer : les étrangers en profitent, en principe, au même titre que les Belges.

Ce régime diversifié de protections ne saurait, cependant, avoir pour objet de conférer aux étrangers en Belgique le bénéfice des droits politiques, de ces droits-fonctions qui permettent au citoyen de participer au gouvernement de la société politique, à ses différents niveaux. A moins d'enlever aux mots leur signification élémentaire, comment assimiler, en effet, la "protection" que l'Etat peut accorder aux personnes avec la participation que les citoyens peuvent assumer dans la gestion des affaires publiques ? Comment, pour utiliser la terminologie révolutionnaire, confondre les droits de l'individu passif avec les droits du citoyen actif ? En ce sens les droits d'être électeur et d'être éligible ne sont pas reconnus aux étrangers par l'article 128 de la Constitution.

De son côté, la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, si elle proclame le principe de la libre expression des opinions politiques, la liberté de réunion politique, la règle aussi de non discrimination, ne peut s'empêcher d'ajouter que ces principes n'interdisent pas aux Etats "d'imposer des restrictions à l'activité politique des étrangers" (art. 16).

Le statut constitutionnel de l'étranger est fait aussi d'*interdictions*. Elles traduisent une même préoccupation. L'indépendance de la communauté nationale ne saurait être assurée sans que soient réservés à ses membres les droits politiques les plus importants.

La Constitution exprime cette conviction en établissant des règles d'organisation de l'administration. Le principe de l'égal accès aux emplois publics ne vaut que pour les Belges. "Seuls, précisera l'article 6, ils sont admissibles aux emplois civils et militaires" dans les administrations publiques. La Constitution exprime la même conviction en fixant les règles de fonctionnement de la société politique. La qualité de Belge est la première condition mise à l'exercice des droits politiques, spécialement à celui de l'électorat et de l'éligibilité. Des exemples sont procurés dans les articles 47, 50, 53 et 56 lors de l'énoncé des conditions mises à la

désignation des membres de la Chambre des représentants et du Sénat.

Ces solutions nettes formulées en termes simples par les textes constitutionnels cachent mal, cependant, les problèmes importants de droit public qu'elles ne peuvent manquer de soulever. Car qui est Belge et qui est étranger ? Et que sont ces droits politiques dont l'exercice appartiendrait aux seuls citoyens ? Les articles 4 et 5 de la Constitution permettent-ils d'apporter réponse à ces questions ?

Les articles 4 et 5 de la Constitution, dont l'interprétation peut être éclairée par les lois sur la nationalité qui en assurent l'exécution, invitent somme toute à classer les Belges en trois catégories. D'abord les Belges de naissance² : ils sont électeurs, ils peuvent devenir ministre (art. 86), député (art. 50) ou sénateur (art. 56) ; a fortiori, ils jouissent de tous les autres droits politiques reconnus. Ensuite, les Belges qui ont acquis ou conservé la nationalité belge selon les autres modalités, tel le mariage, prévues par la loi civile : ils sont électeurs (art. 47 et 53) à condition de remplir toutes les autres conditions que la loi électorale peut leur imposer ; mais ils ne sauraient être ministre, député ou sénateur. Leurs droits politiques sont donc mesurés ; l'intégration de ces étrangers d'origine dans la communauté nationale se trouve ainsi limitée. Enfin, les Belges qui possèdent cette qualité par la décision expresse du pouvoir législatif. Ils ont bénéficié d'une mesure de naturalisation. "La grande naturalisation seule assimile l'étranger au Belge pour l'exercice des droits politiques", précise l'article 5, al. 2 de la Constitution ; elle lui confère donc l'ensemble des droits politiques reconnus au Belge de naissance : en particulier, il pourra être ministre (art. 86), député (art. 50) ou sénateur (art. 56). La naturalisation ordinaire, elle, n'assimile pas l'étranger au Belge - sous-entendu : de naissance - en tout cas pour l'exercice de tous les droits politiques ; ce mode d'acquisition volontaire de la nationalité belge peut cependant, et selon les prescriptions de la loi, leur donner le bénéfice de certains droits politiques. On ne saurait, en effet, donner de l'article 5 de la Constitution une interprétation telle qu'elle exclurait tous ceux qui n'ont pas la grande naturalisation de l'exercice du moindre droit politique. Entre "l'assimilation" et "l'exclusion", il y a place pour une intégration limitée qu'implique aussi la naturalisation ordinaire.

Au-delà du bref commentaire de ces régimes disparates, une première conclusion s'impose. Nulle part, la Constitution n'aménage pour les étrangers la possibilité d'exercer des droits politiques. Elle en réserve l'exercice à ses citoyens. Elle en étend le bénéfice total ou partiel aux étrangers qui, d'une manière ou d'une autre, ont acquis la nationalité belge. C'est ce qu'exprime de manière concise l'article 4 de la Constitution :

² Il y a lieu d'assimiler aux Belges de naissance, les Belges par option de nationalité (art. 24 bis des lois coordonnées sur la nationalité).

"La *qualité de Belge* s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi civile. La présente Constitution et les autres lois relatives *aux droits politiques* déterminent quelles sont, outre *cette qualité*, les conditions nécessaires pour l'exercice de *ces droits*".

En somme, la qualité de Belge est la première condition requise pour l'exercice des droits politiques. Il paraît donc aller de soi, au niveau de l'interprétation du droit positif, que l'étranger qui ne possède d'autre lien avec la Belgique que son séjour sur le territoire national ne saurait exercer ces droits politiques que consacrent la Constitution ou la loi. L'on ne saurait en particulier soutenir que le législateur pourrait, par une sorte de fiction juridique, considérer - au moins en ce qui concerne l'exercice des droits politiques, ou de certains d'entre eux - l'étranger comme Belge. Cette assimilation irait à l'encontre des distinctions opérées par la Constitution elle-même.

Encore faut-il, pour mesurer la portée de l'interdiction faite aux étrangers d'exercer des droits politiques, préciser ce qu'il convient d'entendre par "droits politiques" et ce qu'implique "leur exercice".

S'agit-il, dans une conception restrictive, des seuls droits politiques auxquels la Constitution fait explicitement référence ? Dans cette perspective, la Constitution refuserait à l'étranger ne possédant pas la grande naturalisation le droit d'être électeur (art. 47 et 53) et le droit d'être éligible (art. 50 et 56) à l'occasion du renouvellement des chambres législatives. Mais, s'il est permis en la matière d'utiliser l'argument *a contrario*, elle ne leur interdirait pas d'office l'exercice d'autres droits politiques que ceux de l'électorat et de l'éligibilité ; elle ne les priverait pas non plus de la faculté d'utiliser ces mêmes droits politiques à l'occasion d'autres scrutins que ceux qui marquent les élections législatives.

Cette interprétation paraît peu compatible avec la formulation très générale des articles 4 et 5 de la Constitution. La référence qui y est faite "*aux droits politiques*" ou à "*l'exercice des droits politiques*" est on ne peut plus vague. Mieux encore, l'article 4 précise explicitement que "ces droits" (al. 2 *in fine*) sont exercés dans les conditions fixées sans doute par la Constitution mais aussi selon les modalités que déterminent "les autres lois relatives aux droits politiques" (al. 2 *in limine*). En clair, l'article 4 de la Constitution n'invite-t-il pas à regarder au-delà de ces droits politiques que consacrent expressément des dispositions constitutionnelles particulières ?

S'agit-il alors, dans une conception extensive, d'entendre par droits politiques l'ensemble des droits que vise, par ailleurs, l'article 93 de la Constitution aux fins de déterminer les compétences respectives du pouvoir judiciaire et des juridictions administratives, soit, dans une acception commune, le *jus suffragii*, le *jus tributii*, le *jus honorum* et le *jus militiae*, auxquels il est convenu d'ajouter les droits patrimoniaux acquis par le recours

à des formes d'assistance et de sécurité sociales ?

L'expression "droits politiques" n'est-elle pas appelée à recevoir la même signification dans le commentaire des articles 4, al. 2, 5, al. 2, et 93 de la Constitution ?

Cette interprétation qui semble avoir pour elle le mérite de la logique a toujours été récusée par la doctrine. Celle-ci ne peut, en effet, s'empêcher d'observer que le *jus honorum* et le *jus militiae* peuvent être exercés par des étrangers qui ne possèdent d'aucune manière la qualité de Belge ; ils sont, à tout le moins dans "des cas particuliers" (art. 6, al. 2 *in fine*), habilités à occuper un emploi civil ou militaire.

Elle ne peut aussi manquer de constater que le *jus tributii* a, pour l'étranger comme pour le citoyen, les mêmes effets : le droit fiscal ignore les distinctions de nationalité et se donne une portée territoriale.

Elle relève enfin que les droits économiques et sociaux sont exercés de la même manière par les Belges et par les étrangers, sous réserve des dispositions particulières de la loi ou des conventions internationales.

En clair, c'est l'article 4, et non l'article 93 de la Constitution, qui commande la matière des droits politiques des étrangers. Il ne saurait recevoir l'interprétation extensive qui a pu être donnée aux dispositions constitutionnelles qui déterminent les principes de l'organisation judiciaire.

Est-il concevable alors de définir une conception intermédiaire des droits politiques, au sens de l'article 4 de la Constitution ? Ne faut-il pas entendre par là le *jus suffragii*, tel que la Constitution le consacre expressément ou implicitement et tel que la loi l'aménage ? Ne faut-il pas y voir aussi le *jus tributii* et le *jus militiae*, entendus au sens strict de l'expression, c'est-à-dire comme le droit de consentir - personnellement ou par des représentants - à la levée de l'impôt et du contingent ?

Les droits politiques de l'article 4 de la Constitution renvoient alors au droit à l'électorat, voire à l'éligibilité, que consacrent implicitement les articles 32, 107 *quater*, 108 et 108 *bis* de la Constitution. Ils visent aussi le droit des citoyens de consentir par leurs représentants à l'impôt "au profit de l'Etat, de la province, de l'agglomération, de la fédération de communes ou de la commune" (art. 110 et 113) et au contingent (art. 109).

Pareille interprétation est compatible avec la signification que la Constitution (art. 50 et 56) et la loi pénale (art. 31 et 123 *sexies*) donnent aussi à la notion de "droits civils et politiques".

Une leçon se dégage. Pareille interprétation réserve aux citoyens les droits électoraux dans les diverses collectivités politiques dont ils peuvent faire partie. Elle exclut les étrangers de l'exercice de pareils droits - tant en ce qui concerne les élections législatives que les élections locales ou régionales -.

§ 2.- Les dispositions des lois électorales.

Comment les lois électorales traduisent-elles les principes constitutionnels ?

Il faut rappeler que le citoyen est appelé à participer à des élections de divers ordres : élections communales (Constitution, art. 108, al. 2, 1° et loi communale du 30 mars 1836, art. 2), d'agglomération (en ce qui concerne les habitants de l'agglomération bruxelloise) (Constitution, art. 108 *bis* et 108 *ter* et loi du 26 juillet 1971, art. 9), provinciales (Constitution, art. 108, al. 2, 1° et loi provinciale du 30 avril 1836, art. 2), de communauté (en ce qui concerne les habitants de la communauté culturelle allemande) (Constitution, art. 59 *ter* et loi du 10 juillet 1973, art. 6), législatives (pour la désignation des membres de la Chambre des représentants et d'une partie des membres du Sénat) (Constitution, art. 47 et 53) et européennes (Décision du Conseil des Communautés européennes du 20 septembre 1976).

Le citoyen est tenu à cette occasion d'exercer l'un des droits politiques que consacre à son profit la Constitution ou la loi : l'électorat. Il peut aussi exercer à cette occasion un autre droit politique : l'éligibilité.

Comment la condition de nationalité est-elle précisée au regard de ces différents types de scrutins ?

a.- Les communes

Les conseillers communaux sont, aux termes de l'article 2 de la loi communale, "élus directement par l'assemblée des électeurs de la commune". Mais qui est électeur ?

La loi électorale communale le précise. Elle dispose en son article 1er (loi du 15 avril 1920, modifiée le 26 juin 1970 et le 1er juillet 1969) que "sont électeurs pour la commune ceux qui, sans distinction de sexe, *étant Belge ou ayant obtenu la naturalisation*, ont atteint l'âge de 18 ans et sont domiciliés dans la commune depuis six mois au moins". Peu importe en l'occurrence le mode d'acquisition de la nationalité belge : naissance, mariage, option, naturalisation ordinaire, grande naturalisation ...

Elle ajoute, dans son article 65 (loi du 19 février 1921, art. 1, al. 1, remplacé par la loi du 26 juin 1970) que "pour pouvoir être élu et rester conseiller communal, il faut, sans distinction de sexe : 1° être Belge ; 2° être âgé de 21 ans accomplis ; 3° à titre de résidence unique ou de résidence principale être inscrit au registre de la population de la commune".

Alors même que la loi électorale communale ne fait pas mention des Belges ayant acquis la nationalité par la naturalisation sous ses différentes formes, la formule "être Belge" est interprétée dans son sens le plus large ; peu important aussi en l'espèce les modes d'acquisition ou de conservation de la nationalité belge.

Il n'y a donc pas lieu d'opposer sur ce point les articles 1 et 65 de la loi électorale communale. Sous des

formulations différentes, ils désignent, en réalité, les mêmes personnes.

Faut-il tirer argument des dispositions de la loi électorale communale qui autorisent celui qui a acquis la nationalité belge par naturalisation ordinaire à exercer les droits de l'électorat et de l'éligibilité au niveau communal pour soutenir que "l'attitude du législateur est révélatrice de son refus de considérer l'électorat communal comme un droit politique au sens de l'article 5 de la Constitution" (F. Debaedts, *Dictionnaire communal*, v° Elections communales, p. 24) ?

Ne faut-il pas, au contraire, admettre que, faute d'une assimilation complète entre le Belge de naissance et le Belge par naturalisation ordinaire, le législateur est en mesure soit de réserver expressément certains droits aux Belges par grande naturalisation, soit de les accorder à tous les Belges, y compris alors à ceux qui détiennent cette qualité par naturalisation ordinaire ?

b.- Les agglomérations et fédérations de communes

La loi du 26 juillet 1971 qui organise ces collectivités politiques dispose, en son article 10, que "les électeurs communaux des communes de l'agglomération ou de la fédération sont, *dans les mêmes conditions* «électeurs d'agglomération et de fédération»".

Et son article 8, § 2, précise, pour sa part, que "sont applicables" mutandis mutandis aux agglomérations et aux fédérations : ... 2° les articles 65, alinéa 1er, 66, 71, 72, 80 à 84 bis de la loi électorale".

La loi du 26 juillet 1971 se contente donc de renvoyer purement simplement aux dispositions qui viennent d'être rappelées.

c.- Les provinces

La loi organique des élections provinciales du 19 octobre 1921 précise en son article 1er (modifié par la loi du 26 juillet 1948) que "sont électeurs pour la province, les personnes, sans distinction de sexe, qui réunissant *les conditions requises pour être électeur aux Chambres législatives*, sont inscrites sur la liste des électeurs généraux en vigueur à la date des élections provinciales". Voy. *infra* e.

Et elle ajoute, en son article 23, que "pour pouvoir être élu et rester conseiller provincial, il faut, sans distinction de sexe : 1° être *Belge de naissance ou avoir la grande naturalisation* ; 2° être âgé de vingt-cinq ans accomplis ; 3° être domicilié dans la province".

Un sort à part semble fait à la femme mariée, veuve ou divorcée qui a acquis la qualité de Belge par son mariage. Elle n'est pas éligible ; mais la précision inscrite dans l'article 23, alinéa 2, était-elle indispensable puisque cette femme mariée n'était précisément pas Belge de naissance ? Un éclaircissement est aussi apporté quant à la situation de la femme, Belge de naissance, qui par son mariage perd cette qualité et n'entend pas la recouvrer. Elle n'est pas éligible puisqu'elle

ne présente pas, au jour du scrutin, la condition élémentaire de l'éligibilité qu'est la nationalité belge.

d.- La communauté culturelle allemande

La loi du 1er juillet 1973 prise en exécution de l'article 59 *ter* de la Constitution organise le Conseil de la communauté culturelle allemande. Les membres de ce Conseil "sont élus par les électeurs des communes faisant partie de la région de langue allemande... qui réunissent les conditions pour être électeurs aux Chambres législatives" (art. 6). Voy. *infra* e.

Pour être membre du Conseil, précise l'article 4, il faut - première condition - "être Belge (1°)". Peu importe toujours les modes d'acquisition de la nationalité.

e.- La Chambre des représentants

Les conditions de l'électorat sont identiques pour la désignation des membres de la Chambre des représentants et pour celle des membres du Sénat. On a indiqué qu'elles étaient aussi utilisées pour la désignation des membres des conseils provinciaux et pour celle des membres du Conseil de la communauté culturelle allemande. Les conditions d'éligibilité, par contre, sont distinctes. La règle du bicaméralisme le veut ainsi.

L'article 47 de la Constitution, tel qu'il résulte de la révision constitutionnelle du 7 février 1921, établit les principes fondamentaux en la matière : "Les députés à la Chambre des représentants sont élus directement par les citoyens âgés de vingt et un ans accomplis, domiciliés depuis six mois au moins dans la commune, et ne se trouvant pas dans l'un des cas d'exclusion prévus par la loi". Il ajoute qu'une loi qui devra être adoptée à la majorité des deux tiers, pourra, dans les mêmes conditions, attribuer le droit de vote aux femmes : ce qui fut réalisé aux termes de la loi du 27 mars 1948.

Mais qu'est-ce qu'être citoyen ? Le Code électoral se contente, en son article 1er, d'affirmer que "pour être électeur général, il faut : 1° être Belge". L'expression particulièrement laconique indique que le mode d'acquisition de la nationalité belge n'importe pas en la matière : naissance, mariage, option, naturalisation (même ordinaire) confèrent la nationalité belge et donc le droit de vote aux élections législatives qui s'y attache. Elle rompt aussi avec le système plus complexe introduit par la loi du 24 mars 1949 pour les femmes devenues Belges par mariage qui subordonnait l'électorat à une condition de résidence en Belgique pendant une durée de dix ans (Code électoral, art. 2 ancien).

L'article 50 de la Constitution établit les principes fondamentaux en matière d'éligibilité. La première condition est d'être Belge de naissance ou avoir reçu la grande naturalisation" (voy. aussi art. 223 du Code électoral).

f.- Le Sénat

Les membres élus du Sénat, ceux qui le sont à raison de la population de chaque province, sont aux termes

de l'article 53, 1° de la Constitution, désignés "conformément à l'article 47" de cette même Constitution.

Les membres du Sénat doivent être "Belges de naissance ou avoir reçu la grande naturalisation" (art. 56, 1°). Voy. aussi l'article 224 du Code électoral.

g.- L'assemblée des communautés européennes

La décision du Conseil des Ministres des Communautés européennes du 20 septembre 1976 prévoit l'élection de membres de l'Assemblée au suffrage universel direct. Son article 7, alinéa 2, précise que "jusqu'à l'entrée en vigueur d'une procédure électorale uniforme, et sous réserve des dispositions du présent acte, la procédure électorale est régie dans chaque Etat membre par les dispositions nationales".

Le Conseil d'Etat de Belgique a eu l'occasion de relever à ce sujet que "la décision dont il s'agit a pour objet de conférer, à tout le moins aux citoyens belges, des droits politiques nouveaux : celui d'élire les représentants du peuple belge à l'Assemblée des communautés européennes et celui d'y être élu en cette qualité de représentant du peuple belge" (Doc. parl., 1976-1977, n° 1090, 1, p. 5).

Le projet de loi belge qui arrête la procédure électorale applicable en la matière s'est contenté, pour la détermination des électeurs, de faire référence aux dispositions du titre 1er du Code électoral, soit aux conditions requises pour être électeur aux élections législatives. Il stipule, en outre, que "pour être éligible à l'Assemblée des communautés européennes, il faut : 1° être Belge" (art. 31). Ainsi si les conditions d'électorat sont similaires avec celles des élections législatives, celles d'éligibilité ne le sont pas.

§ 3.- Les modalités de réforme.

La Constitution réserve aux citoyens l'exercice des droits politiques dans le domaine électoral. Elle laisse cependant au législateur le soin de préciser les modes d'acquisition de cette qualité de citoyen. Elle offre donc la possibilité au législateur de dire, dans chaque cas, quels droits politiques reviennent aux différentes catégories de Belges.

Les lois électorales ont étendu très loin le bénéfice des droits politiques. Mis à part le droit à l'éligibilité aux Chambres législatives qu'avait déjà réglé la Constitution elle-même, elles accordent, en effet, à une exception près, tous les droits électoraux à tous les Belges, quelle que soit la manière dont ils ont pu acquérir la nationalité belge. Il n'y a à cette règle de principe qu'une exception : le déroulement des élections provinciales s'est toujours opéré sur un mode similaire à celui des élections législatives. Si l'on sait que le mode de fonctionnement des conseils provinciaux est calqué sur celui des Chambres et que, par ailleurs, ces conseils sont appelés à désigner une partie des membres du Sénat, on comprend aisément la justification de ce

parallélisme. Il conduit à réserver la charge de conseiller provincial aux Belges de naissance ou par grande naturalisation.

Réformer le système électoral aux fins de conférer aux étrangers l'exercice des droits politiques - à l'occasion d'élections communales, par exemple - implique révision de la Constitution, et spécialement de son article 4.

Pareille réforme n'est pas réalisable par voie d'amendements à diverses lois électorales, aux lois sur la nationalité ou aux lois qui viendraient établir le statut de l'étranger.

A supposer que cette question préalable soit résolue, d'autres problèmes surgissent. Ils sont pour une part d'ordre technique. Il suffit de les recenser ici pour mémoire.

Les problèmes techniques sautent aux yeux même si l'on ne tient compte ici que des seules élections communales. Ils touchent aux autres *conditions de l'électorat*. Devraient-elles être identiques pour les Belges et pour les étrangers ; ou, par exemple, des conditions minimales de résidence habituelle en Belgique ne devraient-elles pas être imposées aux étrangers ? Ces problèmes touchent aussi aux *problèmes de l'éligibilité*. Les charges politiques et administratives ne supposent-elles pas une plus grande intégration dans la société politique et, à la différence de l'électorat, ne sont-elles pas, en principe, réservées aux Belges ? Ces problèmes touchent encore au *cumul des droits politiques*. L'exercice par un étranger de droits politiques en Belgique implique-t-il abandon des mêmes prérogatives dans l'Etat dont il est le national ou vient-il se surajouter à l'exercice de ces mêmes droits ?

La loi belge, dans la même perspective, peut-elle aller jusqu'à conférer à l'étranger en Belgique des droits dont il n'a pas l'exercice dans son propre Etat ? La matière doit-elle faire l'objet d'accords internationaux où les Etats s'engageraient sous bénéfice de la réciprocité d'avantages ?...

Ces problèmes touchent aussi à la *détermination des bénéficiaires*. Le droit belge, comme le droit international, fait la différence entre l'étranger ordinaire et l'étranger privilégié. La distinction gagne-t-elle à être reprise sur le terrain des droits politiques ? Un sort particulier doit-il être réservé, par exemple, aux ressortissants des Etats membres des Communautés européennes ?...

Les problèmes d'opportunité devront aussi être abordés. La Constitution belge fonde l'exercice des droits politiques sur la qualité de Belge. En attribuer le bénéfice, même au niveau communal, à l'étranger implique un changement complet de philosophie. La Constitution qui s'ouvre lentement aux réalités et aux dimensions de la société internationale appréhendera-t-elle celles-ci ?

Addendum.

Le projet de déclaration de révision de la Constitution (Doc.Parl., *Sénat*, 1978-1979, n° 476/1) ne vise pas l'article 4 de la Constitution. Une proposition de loi Ryckmans et consorts a suggéré de soumettre à révision le deuxième alinéa de l'article 4 de la Constitution en vue de supprimer l'exigence de nationalité pour l'exercice de certains droits politiques.

Faisant référence aux travaux du colloque de Louvain-la-Neuve, sur la participation des ressortissants étrangers aux élections municipales dans les pays de la C.E.E., cette proposition accepte la conclusion de notre rapport qui veut que seule une révision de la Constitution permet d'accorder le droit de vote aux étrangers pour les élections communales.

La proposition a été rejetée en commission spéciale du Sénat par 20 voix contre une et cinq abstentions. (Doc.Parl., *Sénat*, 1978-1979, n° 476/2, rapport PIERSON, p. 55 s.).